

ANALISIS KETIMPANGAN FISKAL DI PROVINSI PAPUA TAHUN 2022-2025

Agustina Sanggrangbano¹
inasanggrangbano@gmail.com

Ida Ayu Purba Riani²
dayurin.utama@gmail.com

ABSTRACT

This study aims to analyze vertical and horizontal fiscal imbalances in Papua Province following the regional expansion (pemekaran) in 2022 across nine regencies and cities during the 2022-2025 period. The research employs a descriptive quantitative approach using data on Total Regional Revenue, Local Own-Source Revenue, and population. Vertical fiscal imbalance is measured using the VFI formula, while horizontal fiscal imbalance is measured using the Coefficient of Variation (CV) and Williamson Index (WI), which considers fiscal capacity and population weights. The results show that vertical fiscal imbalance is extremely severe, with the average VFI of Papua Province reaching 0.9792, while Keerom and Waropen Regencies reach 0.9948 and 0.9946 respectively, indicating almost total dependence on central government transfers. Horizontal fiscal imbalance is also very high, with CV values ranging from 150 percent to 248 percent and WI values ranging from 0.7461 to 0.8118, far exceeding the threshold for extreme inequality. Fiscal capacity of almost all regions is very low, with Jayapura City highest at 19.15 percent and Waropen lowest at 0.54 percent. The implication for the General Allocation Fund (DAU) is that the DAU no longer functions as an equalization tool but has become the main pillar of regional budgets due to extreme dependence, necessitating a reformulation of the DAU formula to be more favorable to low-capacity regions while adding incentive components for regions that successfully increase their Local Own-Source Revenue.

Keywords: Vertical Fiscal Imbalance, Horizontal Fiscal Imbalance, Fiscal Capacity, General Allocation Fund

PENDAHULUAN

Ketimpangan fiskal merupakan konsep fundamental dalam studi ekonomi publik dan federalisme fiskal yang merujuk pada ketidaksesuaian antara penerimaan dan kebutuhan belanja pada suatu tingkat pemerintahan. Konsep ini terbagi menjadi dua dimensi utama, yaitu ketimpangan fiskal vertikal yang mengukur ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer dari pemerintah pusat, serta ketimpangan fiskal horizontal yang mengacu pada perbedaan kapasitas fiskal antar daerah pada tingkat pemerintahan yang sama (Di Liddo dkk, 2015). Semakin tinggi ketimpangan vertikal, semakin besar porsi belanja daerah yang dibiayai oleh transfer, yang pada gilirannya dapat melonggarkan disiplin fiskal melalui apa yang disebut sebagai *soft budget constraint* (Boadway & Tremblay, 2005). Teori yang dikembangkan oleh Boadway dan Tremblay (2005) menunjukkan bahwa munculnya ketimpangan vertikal sangat ditentukan oleh kendala institusional dan kemampuan komitmen pemerintah pusat, di mana ketidakmampuan pusat untuk mengikat kebijakannya justru menciptakan insentif bagi daerah untuk membelanjakan uang secara berlebihan. Sementara itu, Miron (2016) memperluas konsep ini dengan mendefinisikan ketimpangan fiskal sebagai selisih antara nilai sekarang dari seluruh rencana belanja masa depan dengan nilai sekarang dari seluruh proyeksi pendapatan, sebuah pendekatan yang mampu menangkap implikasi kebijakan saat ini terhadap masa depan yang tidak tercermin dalam angka defisit tahunan.

¹ Staf Dosen Jurusan Ilmu Ekonomi FEB Universitas Cenderawasih

² Staf Dosen Jurusan Ilmu Ekonomi FEB Universitas Cenderawasih

Interaksi antara ketimpangan vertikal dan horizontal menjadi perhatian penting dalam setiap literatur, karena kebijakan pemerataan yang berlebihan justru dapat menimbulkan moral hazard (Di Liddo dkk, 2015). Transfer yang bertujuan mengurangi ketimpangan horizontal menambah total transfer yang diterima daerah miskin, sehingga meningkatkan ketergantungan dan memperlemah insentif untuk menggali pendapatan asli daerah. Untuk mengukur derajat ketimpangan ini secara operasional, konsep kemandirian fiskal menjadi indikator kunci, di mana daerah dengan rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan di bawah 25 persen tergolong tidak mandiri atau instruktif (Ambya, 2023).

Berbagai studi empiris di tingkat global telah mengkonfirmasi keberadaan dan dampak negatif ketimpangan fiskal. Miron (2016) menghitung ketimpangan fiskal Amerika Serikat mencapai 117,9 triliun dolar atau 6,8 kali PDB tahunan, jauh melampaui utang bersih pemerintah, dengan penyebab utama adalah belanja kesehatan yang tumbuh melampaui PDB. Sementara di Italia, Di Liddo dkk (2015) membuktikan bahwa ketergantungan pada transfer pusat menurunkan upaya pajak daerah, dan ketimpangan horizontal memperkuat efek negatif ini. Kemudian di Argentina, Meloni (2011) menemukan bahwa ketimpangan vertikal yang besar mendorong politisi lokal meningkatkan belanja di tahun pemilihan karena biaya oportunistik yang murah. Terakhir di India, Mahamallik dkk (2008) mengidentifikasi paradoks di mana upaya mengurangi ketimpangan justru memperburuk kondisi karena kontradiksi antar metode pemerataan dan efisiensi.

Adapun pada studi-studi di Indonesia, juga mengkonfirmasi persistennya ketimpangan fiskal pasca otonomi daerah. Sebagai misal Solihin dan Lesatri (2010) menemukan bahwa setelah otonomi, ketimpangan vertikal untuk kabupaten dan kota justru semakin tinggi yang berarti ketergantungan membesar, sementara kemandirian keuangan daerah secara nasional hanya sekitar 30 persen, jauh di bawah China dan negara lain (Suyanto, 2017). Selanjutnya Ambya (2023) menunjukkan bahwa di Lampung kontribusi PAD masih di bawah 20 persen bahkan kurang dari 5 persen, adapun dana perimbangan mencapai 68 hingga 75 persen. Sementara itu Sriningsih dan Yasin (2009) menemukan bahwa DAU belum mampu menekan ketimpangan horizontal di NTB karena lebih banyak digunakan untuk belanja rutin pelayanan publik. Kemudian Sulistyowati (2006) melaporkan bahwa rasio PAD di Jawa Tengah justru semakin rendah setelah otonomi, dari 17 persen menjadi hanya 9 persen. Studi terkini oleh Sentari dkk (2025) menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh negatif terhadap ketimpangan antarwilayah, sementara DJPK Kemenkeu (2025) melaporkan bahwa DAU didominasi belanja rutin sehingga efeknya terhadap pertumbuhan sangat kecil. Terakhir, studi yang dilakukan Pertiwi dkk (2026) melalui *systematic literature review* menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia masih berada dalam posisi dilematis, di mana berbagai kendala struktural menyebabkan tujuan kemandirian fiskal belum tercapai.

Fenomena di Provinsi Papua pasca pemekaran tahun 2022 menunjukkan gambaran yang sangat memprihatinkan. Pemekaran yang melahirkan tiga provinsi baru ini bertujuan mempercepat pembangunan, namun data tahun 2025 justru mengungkap disparitas ekstrem. Kota Jayapura memiliki PAD tertinggi sebesar 325,66 miliar rupiah, sementara Kabupaten Mamberamo Raya hanya 7,82 miliar rupiah, dengan rasio mencapai 1 berbanding 41,6. Dalam periode 2020 hingga 2025, Provinsi Papua mengalami kontraksi pendapatan daerah sebesar 28,95 persen dan kontraksi PAD sebesar 16,41 persen, sementara tujuh dari sembilan wilayah di Papua mencatat pertumbuhan pendapatan negatif. Tingkat desentralisasi fiskal yang diukur sebagai rasio PAD terhadap total pendapatan menunjukkan bahwa Provinsi Papua dan Kota Jayapura hanya mencapai rata-rata sekitar 18 persen, masuk kategori instruktif atau tidak mandiri (Ambya, 2023). Kabupaten Waropen hanya 0,54 persen, artinya 99,46 persen belanjanya dibiayai transfer pusat. Lebih buruk lagi, tren desentralisasi di banyak daerah justru menurun drastis, seperti Biak Numfor yang turun dari 8,29 persen menjadi 2,32 persen. Tidak ada satu pun daerah di Provinsi Papua yang mencapai kategori konsultatif apalagi mandiri.

Berdasarkan kajian teoritis, studi empiris dan fenomena di atas, maka permasalahan utama dalam studi ini adalah bagaimana kondisi ketimpangan fiskal di Provinsi Papua pasca pemekaran tahun 2022, baik vertikal maupun horizontal, mengingat data menunjukkan kontraksi PAD di tengah besarnya transfer pusat termasuk Dana Otsus yang diterima setiap tahunnya. Studi ini menjadi sangat menarik dan mendesak karena beberapa alasan. **Pertama**, dari sisi kebaruan, belum ada studi khusus tentang ketimpangan fiskal Papua pasca pemekaran 2022. Fenomena ekstrem seperti Waropen dengan ketergantungan hampir absolut dan kontras tajam antara Jayapura dengan kabupaten tertinggal menjadikan Papua laboratorium alamiah ketimpangan fiskal yang unik. **Kedua**, dari sisi kebijakan, studi

ini penting untuk mengevaluasi efektivitas pemekaran wilayah dan Dana Otsus yang selama ini diterima Papua dalam jumlah besar, serta memberikan masukan bagi reformulasi formula transfer pusat-daerah (DJPk Kemenkeu, 2025). Temuan bahwa Provinsi Papua justru mengalami kontraksi PAD sebesar minus 16,41 persen di tengah penerimaan transfer yang besar merupakan indikasi serius tentang kegagalan kebijakan yang perlu segera dikoreksi. Dengan demikian, studi tentang ketimpangan fiskal di Papua merupakan sebuah keniscayaan akademik sekaligus kebutuhan kebijakan yang sangat diperlukan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif atau statistik deskriptif, yang bertujuan untuk menggambarkan fenomena ketimpangan fiskal sebagaimana adanya berdasarkan data numerik tanpa melakukan uji statistik inferensial. Ruang lingkup wilayah penelitian meliputi sembilan kabupaten/kota di Provinsi Papua (Jayapura, Sarmi, Mamberamo Raya, Keerom, Biak Numfor, Supiori, Kepulauan Yapen, Waropen, dan Kota Jayapura) dengan subjek data Total Pendapatan Daerah, Pendapatan Asli Daerah, dan jumlah penduduk periode 2022-2025.

Ketimpangan fiskal yang diukur dalam studi ini mencakup dua bagian, yaitu *Vertical Fiscal Imbalance* (VFI), dan *Horizontal Fiscal Imbalance* (HFI). Untuk mengukur dan menganalisis VFI, digunakan rumus Mao (2025) :

$$VFI = \frac{TPD - PAD}{TPD} = \frac{TPD}{TPD} - \frac{PAD}{TPD} = 1 - \frac{PAD}{TPD}$$

Di mana TPD adalah Total Pendapatan Daerah, dan PAD adalah Pendapatan Asli Daerah. Dengan kriteria, nilai VFI mendekati 1 berarti ketergantungan sangat tinggi dan mendekati 0 berarti mandiri. Sementara untuk Ketimpangan horizontal atau HFI diukur dengan dua cara, yaitu : **Pertama**, *Coefficient of Variation* (Syarifudin dan Suwandi, 2025) dari penyebaran PAD (Pendapatan Asli Daerah), dengan rumus :

$$CV = \frac{\text{Standar Deviasi}}{\text{Rata - Rata}} \times 100\%$$

Dimana ketimpangan fiskal dikatakan sangat tinggi jika nilai CV > 50%, ketimpangan tinggi jika nilai CV antara 35% - 50%, ketimpangan sedang jika CV antara 20% - 35%, ketimpangan rendah jika CV antara 0% - 20%, dan jika CV sebesar 0% itu berarti pemerataan yang sempurna.

Kedua, menggunakan ukuran Indeks Williamson (Ambya, 2023) yang mempertimbangkan Kemampuan Fiskal dan jumlah penduduk, dengan rumus :

$$WI = \frac{\sqrt{\sum (y_i - \bar{y})^2 \frac{f_i}{n}}}{\bar{y}}$$

WI : Ukuran ketimpangan Indeks Williamson

y_i : Kemampuan Fiskal daerah i

\bar{y}_i : rata-rata kemampuan fiskal provinsi (tertimbang populasi)

f_i : jumlah penduduk daerah i

n : total penduduk wilayah Papua

Dengan interpretasi jika nilai WI kurang dari 0,20 dikatakan ketimpangan rendah/merata, 0,20-0,35 adalah ketimpangan sedang, 0,35-0,50 adalah ketimpangan tinggi, dan di atas 0,50 adalah ketimpangan sangat tinggi/kesenjangan ekstrem. Adapun pendekatan utama untuk menghitung Kemampuan Fiskal (KF) menggunakan proporsi Desentralisasi Fiskal yaitu :

$$KF = \frac{\text{Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}}$$

Berdasarkan ketentuan, jika rasio KF di atas 0,50 berarti sangat mandiri, 0,30 – 0,50 cukup mandiri, 0,10 – 0,30 kurang mandiri, dan di bawah 0,10 sangat rendah atau sangat tergantung pada transfer pusat.

Melalui integrasi berbagai metode diatas secara deskriptif kuantitatif, penelitian ini diharapkan mampu menyajikan gambaran komprehensif tentang dinamika ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal di Provinsi Papua pasca pemekaran tahun 2022 beserta perubahannya dari tahun ke tahun.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Perkembangan Fiskal Antar Daerah

Perkembangan fiskal daerah yang disajikan dalam studi ini sebatas pada Total Pendapatan Daerah dan Pendapatan Asli Daerah. Artinya, pembahasan mengenai pendapatan daerah tidak mencakup komponen lain seperti dana perimbangan (Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, bagi hasil pajak dan sumber daya alam) atau pendapatan lain-lain yang sah secara terpisah, melainkan semuanya sudah teragregasi ke dalam angka Total Pendapatan Daerah. Dengan demikian, Total Pendapatan Daerah (TPD) yang dimaksud disini merupakan keseluruhan penerimaan uang yang menjadi hak pemerintah daerah dalam satu tahun anggaran, yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) ditambah dengan seluruh transfer dari pemerintah pusat serta pendapatan lain yang sah. Sementara itu, Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang bersumber dari kemampuan daerah itu sendiri, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Fokus pada dua indikator ini dipilih karena penelitian ini hendak mengukur ketimpangan fiskal vertikal, yaitu seberapa besar ketergantungan daerah terhadap transfer pusat, serta ketimpangan fiskal horizontal yang melihat penyebaran pendapatan antardaerah.

Tabel 1. Perkembangan Total Pendapatan Daerah

Wilayah	Total Pendapatan Daerah (Rp. Milyar)				Rata-Rata Pertumbuhan (%)
	2022	2023	2024	2025	
Provinsi Papua	11.040,11	3.733,67	2.692,96	2.358,76	-40,22
Biak Numfor	1.440,49	1.461,96	1.443,10	1.256,05	-4,46
Jayapura	1.396,81	1.438,64	1.498,09	1.395,21	-0,04
Kepulauan Yapen	1.203,25	1.174,09	1.115,41	573,72	-21,88
Kota Jayapura	1.445,94	1.544,45	1.664,50	1.559,06	2,54
Sarmi	1.132,57	1.115,18	1.113,59	940,50	-6,01
Keerom	1.005,00	984,43	960,29	361,51	-28,88
Waropen	973,44	986,89	847,21	791,39	-6,67
Supiori	778,81	769,61	778,58	544,49	-11,25
Mamberamo Raya	1.127,13	1.180,31	1.104,71	404,12	-28,96

Sumber : DJPK Kemenkeu RI, 2026 (data diolah)

Tabel 1 di atas menyajikan perkembangan total pendapatan daerah dari sembilan kabupaten dan kota di Provinsi Papua serta Provinsi Papua secara agregat selama periode 2022 hingga 2025. Secara keseluruhan, gambaran yang paling mencolok dari kecenderungan ini adalah terjadinya penurunan drastis pada total pendapatan daerah di tingkat provinsi. Pada tahun 2022, total pendapatan Provinsi Papua mencapai Rp. 11.040,11 milyar, dan angka ini merosot tajam menjadi Rp. 2.358,76 milyar. Hal ini terkait dengan kebijakan pemekaran wilayah yang dimulai pada tahun 2022, di mana sejumlah daerah otonom baru dibentuk sehingga mengurangi cakupan wilayah dan alokasi pendapatan yang sebelumnya terpusat di provupaten dan kota.

Jika melihat antarkabupaten dan kota, terlihat variasi yang sangat ekstrem. Sebagian besar daerah mengalami penurunan pendapatan dari tahun ke tahun, namun dengan tingkat keparahan yang berbeda. Kabupaten Keerom dan Mamberamo Raya mencatatkan rata-rata pertumbuhan negatif mendekati 29 persen, dengan penurunan paling tajam terjadi pada tahun 2025 ketika pendapatan keduanya jatuh hingga di bawah lima ratus miliar rupiah. Kabupaten Kepulauan Yapen juga menunjukkan tren serupa dengan rata-rata -21.88 persen per tahun, ditandai oleh lonjakan penurunan di tahun 2025. Sementara itu, Kabupaten Sarmi, Waropen dan Biak Numfor mengalami penurunan yang lebih moderat masing-masing sekitar -6.01 persen, -6,67 persen dan -4.46 persen per tahun.

Kabupaten Jayapura tergolong sangat stabil karena rata-rata pertumbuhannya nyaris nol persen, yang berarti pendapatannya relatif tidak banyak berubah selama empat tahun. Sementara itu, Kota Jayapura merupakan satu-satunya daerah dengan rata-rata pertumbuhan positif, meskipun angkanya kecil yakni 2,54 persen per tahun. Pendapatan Daerah Kota Jayapura cenderung fluktuatif namun masih berada dalam kisaran Rp. 1.400 – 1.600 miliar rupiah.

Perkembangan fiskal daerah berikutnya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang mencerminkan kemandirian fiskal suatu daerah, dan berbeda dengan Total Pendapatan Daerah yang juga mencakup transfer dari pusat. Tabel 2 berikut ini menunjukkan bahwa secara agregat, PAD Provinsi Papua merosot drastis dari Rp2.226,75 miliar pada tahun 2022 menjadi hanya Rp566,83 miliar pada tahun 2025, dengan rata-rata pertumbuhan -36,62 persen per tahun sebagai dampak langsung pemekaran wilayah yang mengurangi basis pendapatan asli provinsi.

Tabel 2. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah

Wilayah	Pendapatan Asli Daerah (Rp. Milyar)				Rata-Rata Pertumbuhan (%)
	2022	2023	2024	2025	
Provinsi Papua	2.226,75	770,92	469,99	566,83	-36,62
Biak Numfor	30,63	25,69	30,42	29,09	-1,70
Jayapura	162,29	132,83	128,01	125,49	-8,21
Kepulauan Yapen	21,96	20,74	41,17	10,64	-21,46
Kota Jayapura	300,12	267,96	293,07	325,66	2,76
Sarmi	12,80	17,72	21,35	16,40	8,62
Keerom	12,39	12,12	24,60	16,08	9,07
Waropen	5,75	4,35	6,58	2,90	-20,43
Supiori	7,75	11,93	15,03	8,12	1,55
Mamberamo Raya	5,60	10,17	8,43	7,82	11,74

Sumber : DJPK Kemenkeu RI, 2026 (data diolah)

Di tingkat kabupaten dan kota, hanya dua daerah yang memiliki PAD signifikan, yaitu Kabupaten Jayapura yang turun dari Rp162,29 miliar menjadi Rp125,49 miliar (rata-rata -8,21%) dan Kota Jayapura yang justru tumbuh dari Rp300,12 miliar menjadi Rp325,66 miliar (rata-rata +2,76%). Selebihnya, PAD seluruh daerah berada di bawah Rp50 miliar, bahkan sebagian besar di bawah Rp30 miliar, seperti Biak Numfor (Rp29,09 miliar di 2025), Sarmi (Rp16,40 miliar), Keerom (Rp16,08 miliar), Supiori (Rp8,12 miliar), Mamberamo Raya (Rp7,82 miliar), dan yang terendah Waropen (hanya Rp2,90 miliar).

Dari Tabel 2 di atas dapatlah digeneralisasi bahwa Pendapatan Asli Daerah di hampir seluruh wilayah Provinsi Papua pasca pemekaran berada pada tingkat yang sangat rendah, dengan hanya Kota Jayapura dan Kabupaten Jayapura yang memiliki PAD di atas Rp100 miliar. Rendahnya PAD ini menjadi akar penyebab utama tingginya ketergantungan terhadap transfer pusat, yang nantinya akan berdampak pada ketimpangan fiskal.

Setelah mengetahui besaran Total Pendapatan Daerah (TPD) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di atas, maka secara langsung dapat diketahui besarnya kemampuan fiskal (KF) masing-masing daerah, karena KF tidak lain adalah rasio PAD terhadap TPD yang dinyatakan dalam persen. Semakin tinggi rasio ini, semakin mandiri suatu daerah karena lebih sedikit bergantung pada transfer dari pemerintah pusat.

Tabel 3. Kemampuan Fiskal Daerah (%)

Wilayah	2022	2023	2024	2025	Rata-Rata
Provinsi Papua	20,17	20,65	17,45	24,03	20,58
Biak Numfor	2,13	1,76	2,11	2,32	2,08
Jayapura	11,62	9,23	8,55	8,99	9,60
Kepulauan Yapen	1,83	1,77	3,69	1,85	2,28
Kota Jayapura	20,76	17,35	17,61	20,89	19,15
Sarmi	1,13	1,59	1,92	1,74	1,59

Wilayah	2022	2023	2024	2025	Rata-Rata
Keerom	1,23	1,23	2,56	4,45	2,37
Waropen	0,59	0,44	0,78	0,37	0,54
Supiori	1,00	1,55	1,93	1,49	1,49
Mamberamo Raya	0,50	0,86	0,76	1,94	1,01

Sumber : DJPK Kemenkeu RI, 2026 (data diolah)

Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa secara agregat, Provinsi Papua memiliki KF rata-rata 20,58 persen dengan kisaran antara 17,45 persen pada tahun 2024 hingga 24,03 persen pada tahun 2025, yang masuk dalam kategori kurang mandiri (10-30 persen), artinya ketergantungan terhadap transfer pusat masih cukup tinggi meskipun tidak separah kabupaten/kota di bawahnya.

Sementara di tingkat kabupaten dan kota, hanya dua daerah yang mendekati kategori kurang mandiri sekalipun, yaitu Kabupaten Jayapura dengan rata-rata KF 9,60 persen dan Kota Jayapura dengan rata-rata 19,15 persen. Kabupaten Jayapura memiliki KF tertinggi pada tahun 2022 sebesar 11,62 persen yang kemudian turun menjadi 9,23 persen (2023), 8,55 persen (2024), lalu naik tipis menjadi 8,99 persen (2025), sehingga secara rata-rata berada di bawah batas 10 persen yakni 9,60 persen yang berarti sebenarnya masuk kategori sangat tergantung. Kota Jayapura menunjukkan performa lebih baik dengan KF 20,76 persen (2022), turun menjadi 17,35 persen (2023) dan 17,61 persen (2024), lalu naik kembali menjadi 20,89 persen (2025), dengan rata-rata 19,15 persen per tahun yang termasuk kategori kurang mandiri, menjadikannya satu-satunya daerah yang secara konsisten berada di atas ambang 10 persen selama periode pengamatan.

Seluruh kabupaten lainnya berada dalam kategori sangat tergantung pada transfer pusat karena KF mereka secara konsisten di bawah 10 persen, bahkan sebagian besar di bawah 5 persen. Kabupaten Keerom memiliki rata-rata KF 2,37 persen, meningkat dari 1,23 persen pada 2022-2023 menjadi 4,45 persen pada tahun 2025. Kabupaten Kepulauan Yapen rata-rata 2,28 persen, dengan nilai tertinggi 3,69 persen pada tahun 2024. Kabupaten Biak Numfor rata-rata 2,08 persen, berkisar antara 1,76 persen hingga 2,32 persen. Kabupaten Sarmi rata-rata 1,59 persen, meningkat perlahan dari 1,13 persen (2022) menjadi 1,92 persen (2024), lalu turun menjadi 1,74 persen (2025). Kabupaten Supiori rata-rata 1,49 persen, dengan puncak 1,93 persen pada tahun 2024. Kabupaten Mamberamo Raya rata-rata 1,01 persen, meningkat dari 0,50 persen (2022) menjadi 1,94 persen (2025). Yang terendah adalah Kabupaten Waropen dengan rata-rata KF hanya 0,54 persen per tahun, bahkan pada tahun 2025 hanya 0,37 persen, turun dari 0,78 persen pada tahun 2024 yang berarti dari setiap Rp1.000 total pendapatan daerah Waropen hanya sekitar Rp3 hingga Rp7 yang berasal dari pendapatan asli daerahnya sendiri.

Dengan demikian, dari Tabel 3 di atas terlihat bahwa kemampuan fiskal hampir seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Papua pasca pemekaran berada pada tingkat yang sangat rendah. Hanya Kota Jayapura yang masih termasuk kategori kurang mandiri pun dengan angka yang tipis di atas 10 persen, sementara Kabupaten Jayapura sebenarnya telah masuk ke dalam kategori sangat tergantung karena rata-ratanya di bawah 10 persen. Seluruh kabupaten lainnya, termasuk Biak Numfor, Kepulauan Yapen, Sarmi, Keerom, Waropen, Supiori, dan Mamberamo Raya, semuanya berada dalam kategori sangat tergantung dengan KF di bawah 5 persen, bahkan Waropen hanya sebesar 0,37 persen pada tahun 2025. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemandirian fiskal daerah-daerah di Provinsi Papua pasca pemekaran sangat lemah, dan kesenjangan kemampuan fiskal antar daerah juga sangat timpang, di mana Kota Jayapura memiliki KF lebih dari lima puluh kali lipat dibandingkan Waropen pada tahun 2025.

2. Ketimpangan Fiskal Daerah

Dalam studi ini, ketimpangan fiskal diukur dalam dua bagian, yaitu ketimpangan fiskal vertikal (Vertical Fiscal Imbalance/VFI) dan ketimpangan fiskal horizontal (Horizontal Fiscal Imbalance/HFI). Ketimpangan fiskal vertikal mengacu pada ketidakseimbangan antara pendapatan yang berasal dari kemampuan daerah sendiri (Pendapatan Asli Daerah/PAD) dengan total pendapatan daerah secara keseluruhan (Total Pendapatan Daerah/TPD) yang sebagian besar berasal dari transfer pemerintah pusat. Semakin besar selisih antara TPD dan PAD, atau semakin kecil kontribusi PAD terhadap TPD, maka semakin tinggi ketimpangan vertikalnya, yang berarti daerah tersebut sangat bergantung pada transfer pusat. Tabel 4 di bawah ini menyajikan nilai VFI untuk Provinsi Papua dan sembilan kabupaten/kota selama periode 2022 hingga 2025 beserta rata-ratanya.

Tabel 4. Ketimpangan Fiskal Vertikal

Wilayah	2022	2023	2024	2025	Rata-Rata
Provinsi Papua	0,9787	0,9824	0,9789	0,9768	0,9792
Biak Numfor	0,8838	0,9077	0,9145	0,9101	0,9040
Jayapura	0,9817	0,9823	0,9631	0,9815	0,9772
Kepulauan Yapen	0,7924	0,8265	0,8239	0,7911	0,8085
Kota Jayapura	0,9887	0,9841	0,9808	0,9826	0,9841
Sarmi	0,9877	0,9877	0,9744	0,9555	0,9763
Keerom	0,9941	0,9956	0,9922	0,9972	0,9948
Waropen	0,9900	0,9845	0,9807	0,9963	0,9946
Supiori	0,9950	0,9914	0,9924	0,9806	0,9899
Mamberamo Raya	0,9787	0,9824	0,9789	0,9768	0,9792

Sumber : DJPK Kemenkeu RI, 2026 (data diolah)

Di tingkat kabupaten dan kota, seluruh daerah memiliki nilai VFI di atas 0,79 atau 79 persen, yang berarti tidak ada satu pun daerah yang mandiri secara fiskal. Kabupaten Keerom mencatatkan nilai VFI tertinggi dengan rata-rata 0,9948 atau 99,48 persen, bahkan mencapai 0,9972 pada tahun 2025, sehingga hanya 0,28 persen dari total pendapatan Keerom yang berasal dari PAD. Hampir setara dengan Keerom, Kabupaten Waropen memiliki rata-rata VFI 0,9946 atau 99,46 persen, dengan nilai tertinggi 0,9963 pada tahun 2025 yang berarti PAD Waropen hanya berkontribusi sekitar 0,37 persen, sementara Kabupaten Supiori menyusul dengan rata-rata 0,9899 atau 98,99 persen.

Kota Jayapura yang sebelumnya dikenal memiliki kemampuan fiskal terbaik ternyata memiliki rata-rata VFI 0,9841 atau 98,41 persen, yang berarti kontribusi PAD terhadap total pendapatan hanya sekitar 1,59 persen, jauh lebih rendah dari kesan yang mungkin timbul karena nilai KF-nya yang mencapai 20 persen, mengingat VFI dan KF saling melengkapi di mana $VFI = 1 - KF$. Kabupaten Jayapura, Sarmi, dan Mamberamo Raya memiliki rata-rata VFI yang hampir identik yaitu masing-masing 0,9772, 0,9763, dan 0,9792, yang semuanya berada di atas 97 persen. Sementara itu, Kabupaten Kepulauan Yapen mencatatkan rata-rata VFI terendah di antara seluruh daerah yaitu 0,8085 atau 80,85 persen, terutama karena lonjakan PAD pada tahun 2024 menjadi Rp41,17 miliar yang menekan VFI menjadi 0,8239 pada tahun tersebut, meskipun pada tahun 2025 VFI-nya naik kembali menjadi 0,9815 akibat anjaknya PAD menjadi Rp10,64 miliar.

Dengan demikian, kecenderungan yang disajikan pada Tabel 4 menegaskan bahwa ketimpangan fiskal vertikal di Provinsi Papua pasca pemekaran sangat tinggi dan bersifat menyeluruh, di mana semua daerah tanpa kecuali memiliki ketergantungan ekstrem terhadap transfer pusat dengan nilai VFI di atas 0,79 dan sebagian besar di atas 0,97, sehingga kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah sangat kecil dan tidak ada daerah yang memiliki kemandirian fiskal yang berarti.

Implikasi langsung dari kondisi ini adalah bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai instrumen utama transfer pusat untuk mengurangi ketimpangan fiskal vertikal justru menjadi sumber pendapatan yang dominan, bukan sebagai pelengkap. Dengan kata lain, DAU tidak lagi berfungsi sebagai alat penyeimbang (equalization grant) melainkan menjelma menjadi penopang utama anggaran daerah karena PAD hampir tidak memberikan kontribusi berarti. Hal ini bertentangan dengan prinsip otonomi daerah yang menghendaki adanya kemandirian fiskal.

Lebih jauh lagi, tingginya VFI mengindikasikan bahwa daerah sangat rentan terhadap kebijakan pemotongan atau perubahan formula DAU di tingkat pusat. Jika pemerintah pusat mengurangi porsi DAU karena tekanan fiskal nasional atau perubahan alokasi anggaran, maka hampir seluruh kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik di daerah akan terganggu secara signifikan, karena daerah tidak memiliki PAD yang memadai untuk menutupi kekurangan tersebut. Kondisi ini menciptakan fragilitas fiskal daerah yang tinggi, di mana stabilitas anggaran daerah sepenuhnya ditentukan oleh keputusan pemerintah pusat, bukan oleh kemampuan dan upaya daerah itu sendiri.

Selain itu, tingginya VFI juga mengimplikasikan bahwa DAU yang diterima daerah selama ini belum efektif dalam mendorong peningkatan PAD. Idealnya, DAU dirancang untuk mengisi celah fiskal (fiscal gap) sekaligus memberikan insentif bagi daerah untuk meningkatkan pendapatan asli

daerah. Namun, fakta bahwa VFI Provinsi Papua stabil di atas 97 persen selama periode 2022-2025 menunjukkan bahwa ketergantungan tidak berkurang, artinya DAU belum berhasil menciptakan efek dorongan (incentive effect) bagi daerah untuk menggali potensi PAD. Bahkan di Kabupaten Waropen, VFI justru meningkat dari 0,9900 pada tahun 2022 menjadi 0,9963 pada tahun 2025, yang berarti ketergantungan semakin parah.

Terakhir, dari perspektif keadilan horizontal, tingginya VFI di semua daerah dengan variasi yang relatif kecil sebenarnya menunjukkan bahwa DAU telah berhasil mencegah terjadinya disparitas vertikal yang lebih ekstrem antar daerah. Namun, hal ini juga berarti bahwa DAU berperan sebagai "alat bantu hidup" (life support) bagi hampir seluruh kabupaten dan kota, bukan sebagai stimulus untuk kemandirian. Implikasi kebijakannya adalah bahwa pemerintah pusat perlu mengevaluasi ulang formula DAU dengan menambahkan komponen kinerja PAD yang lebih berat, sehingga daerah yang tidak berupaya meningkatkan PAD secara sungguh-sungguh akan menerima sanksi pengurangan DAU, sementara daerah yang berhasil meningkatkan PAD memperoleh bonus tambahan. Tanpa insentif semacam itu, ketergantungan terhadap DAU akan terus abadi dan otonomi daerah hanya akan menjadi slogan tanpa makna.

Setelah mengukur ketimpangan fiskal vertikal yang menunjukkan tingginya ketergantungan seluruh daerah terhadap transfer pusat, berikutnya diukur ketimpangan fiskal horizontal atau HFI yang mengacu pada ketidakmerataan distribusi pendapatan atau kemampuan fiskal antar daerah yang setingkat, dalam hal ini antar kabupaten dan kota di Provinsi Papua. Berbeda dengan ketimpangan vertikal yang melihat hubungan pusat-daerah, ketimpangan horizontal melihat seberapa besar variasi atau penyebaran nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) di antara satu daerah dengan daerah lainnya. Tabel 5 berikut mengukur HFI pertama dengan menggunakan metode Coefficient of Variation (CV).

Tabel 5. Ketimpangan Fiskal Horizontal Berbasis Coefficient of Variation

Parameter	2022	2023	2024	2025
Standar Deviasi	691,25	241,10	156,10	188,52
Rata-Rata	278,60	127,44	103,87	111,80
Coefficient of Variation	248,11	189,18	150,29	168,63

Sumber : DJPK Kemenkeu RI, 2026 (data diolah)

Berdasarkan Tabel 5 di atas, terlihat nilai CV (*Coefficient of Variation*) untuk seluruh tahun pengamatan semuanya berada di atas 150 persen, yang berarti jauh melampaui batas 50 persen sebagai kriteria ketimpangan sangat tinggi. Pada tahun 2022, nilai CV mencapai 248,11 persen, yang merupakan tingkat ketimpangan tertinggi sepanjang periode, mencerminkan bahwa pada tahun awal pasca pemekaran penyebaran PAD antar daerah sangat ekstrem di mana Kota Jayapura memiliki PAD Rp300,12 miliar sementara Waropen hanya Rp5,75 miliar dan Mamberamo Raya hanya Rp5,60 miliar, sehingga kesenjangan mencapai lebih dari lima puluh kali lipat, dengan standar deviasi 691,25 dan rata-rata PAD 278,60 yang menunjukkan sebagian besar daerah menyimpang sangat jauh dari nilai rata-rata. Pada tahun 2023, nilai CV menurun menjadi 189,18 persen, standar deviasi turun drastis menjadi 241,10, dan rata-rata PAD turun menjadi 127,44, terutama disebabkan oleh anjloknya PAD di hampir semua daerah sehingga jarak antara daerah tertinggi dan terendah sedikit menyempit meskipun ketimpangan tetap sangat tinggi. Pada tahun 2024, CV kembali turun menjadi 150,29 persen, standar deviasi menjadi 156,10, dan rata-rata PAD menjadi 103,87, yang menunjukkan perbaikan pemerataan meskipun belum mengubah status ketimpangan dari kategori sangat tinggi. Namun pada tahun 2025, nilai CV sedikit meningkat menjadi 168,63 persen, standar deviasi naik menjadi 188,52, sementara rata-rata PAD naik tipis menjadi 111,80, karena meskipun PAD Kota Jayapura meningkat menjadi Rp325,66 miliar, PAD Waropen justru turun drastis menjadi Rp2,90 miliar dan Kepulauan Yapen turun menjadi Rp10,64 miliar, sehingga kesenjangan antara daerah tertinggi dan terendah kembali melebar.

Dari kecenderungan ketimpangan horizontal yang menggunakan ukuran CV ini, terlihat bahwa ketimpangan fiskal horizontal di Provinsi Papua pasca pemekaran berada pada kategori sangat tinggi sepanjang periode 2022 hingga 2025, dengan nilai CV tidak pernah di bawah 150 persen atau tiga kali lipat dari batas atas kriteria ketimpangan sangat tinggi sebesar 50 persen. Meskipun terjadi penurunan CV dari 248,11 persen pada tahun 2022 menjadi 150,29 persen pada tahun 2024, peningkatan kembali

menjadi 168,63 persen pada tahun 2025 menunjukkan bahwa ketimpangan antar daerah masih sangat fluktuatif dan belum menunjukkan arah perbaikan yang pasti. Kondisi ini berarti bahwa kemampuan menggali PAD sangat bervariasi antar daerah, di mana Kota Jayapura dan Kabupaten Jayapura jauh lebih unggul dibandingkan daerah lainnya sementara Waropen, Mamberamo Raya, dan Supiori masih tertinggal sangat jauh, sehingga diperlukan kebijakan transfer yang lebih berpihak kepada daerah dengan PAD rendah untuk mengurangi kesenjangan horizontal tersebut.

Setelah mengukur ketimpangan fiskal horizontal menggunakan metode *Coefficient of Variation* (CV) yang hanya didasarkan pada penyebaran nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa mempertimbangkan karakteristik daerah, berikutnya diukur ketimpangan horizontal yang lebih baik menggunakan Indeks Williamson (WI), karena metode ini tidak hanya melihat penyebaran kemampuan fiskal antar daerah tetapi juga mempertimbangkan jumlah penduduk masing-masing daerah sebagai bobot. Dengan kata lain, WI mampu menjawab pertanyaan apakah ketimpangan yang terjadi benar-benar signifikan setelah memperhitungkan bahwa daerah dengan penduduk besar seharusnya memiliki kemampuan fiskal yang lebih besar pula. Namun, sebelum diulas mengenai ketimpangan berbasis Indeks Williamson tersebut, terlebih dahulu disampaikan ilustrasi bagaimana menghitung Indeks Williamson dengan menggunakan data-data faktual di tahun 2025, sebagaimana yang disajikan pada Tabel 6 dibawah ini.

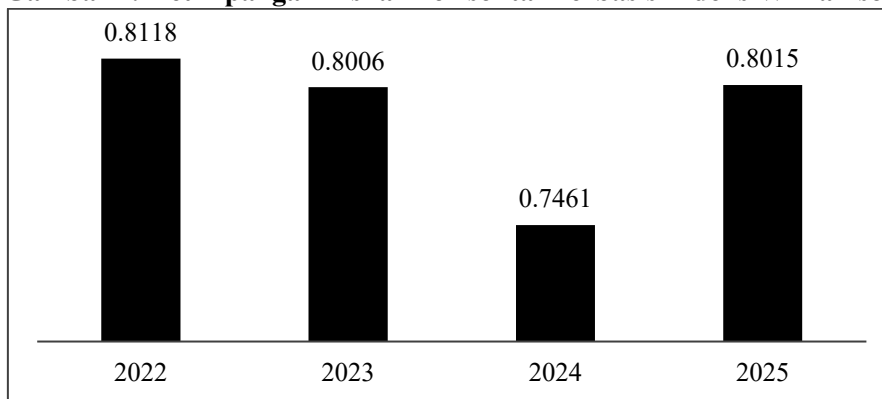
Tabel 6. Pengukuran Indeks Williamson Ketimpangan Fiskal Tahun 2025

Daerah	Y_i	P_i	$Y_i \times P_i$	$Y_i - \bar{Y}$	$(Y_i - \bar{Y})^2$	P_i/P	$(Y_i - \bar{Y})^2 \times (P_i/P)$
Biak Numfor	0.0232	142.79	3.31	-0.0841	0.0071	0.1330	0.0009
Jayapura	0.0899	174.85	15.73	-0.0173	0.0003	0.1629	0.0000
Kepulauan Yapen	0.0185	120.12	2.23	-0.0887	0.0079	0.1119	0.0009
Kota Jayapura	0.2089	426.11	89.01	0.1016	0.0103	0.3969	0.0041
Sarmi	0.0174	43.48	0.76	-0.0898	0.0081	0.0405	0.0003
Keerom	0.0445	64.83	2.88	-0.0628	0.0039	0.0604	0.0002
Waropen	0.0028	36.30	0.10	-0.1045	0.0109	0.0338	0.0004
Supiori	0.0149	25.03	0.37	-0.0923	0.0085	0.0233	0.0002
Mamberamo Raya	0.0194	40.14	0.78	-0.0879	0.0077	0.0374	0.0003
Jumlah		1073.65	115.16				0.0074
Rata-rata Y tertimbang			0.1073				
Sum of Square							0.0860
Indeks Williamson							0.8015

Sumber : data diolah (2026)

Menggunakan cara yang sama seperti di atas, telah dihitung nilai WI untuk tahun-tahun sebelumnya, sehingga ditemukan kecenderungan angka ketimpangan horisontal fiskal (HFI) di Papua selama periode 2022-2025, sebagaimana yang terlihat pada Gambar 1 berikut.

Gambar 1. Ketimpangan Fiskal Horizontal Berbasis Indeks Williamson



Sumber : data diolah (2026)

Pada Gambar 1, nilai WI untuk seluruh tahun pengamatan semuanya berada di atas 0,74, yang berarti jauh melampaui batas 0,50 sebagai kriteria ketimpangan sangat tinggi atau kesenjangan ekstrem. Pada tahun 2022, WI tercatat sebesar 0,8118, menunjukkan bahwa pada tahun awal pasca pemekaran, ketimpangan kemampuan fiskal antar kabupaten dan kota sudah berada pada tingkat ekstrem, di mana daerah dengan penduduk besar sekaligus kemampuan fiskal tinggi seperti Kota Jayapura (penduduk 426,11 ribu dengan KF 0,2089) sangat timpang dibandingkan daerah dengan penduduk lebih kecil dan kemampuan fiskal sangat rendah seperti Waropen (penduduk 36,30 ribu dengan KF hanya 0,0028).

Memasuki tahun 2023, WI sedikit menurun menjadi 0,8006, terjadi perbaikan yang sangat tipis meskipun status ketimpangan masih tetap ekstrem. Pada tahun 2024, WI menurun lebih jelas menjadi 0,7461 yang merupakan nilai terendah sepanjang periode, mengindikasikan bahwa ketimpangan horizontal mulai menyempit, yang disebabkan oleh meningkatnya kemampuan fiskal beberapa daerah berpenduduk relatif kecil seperti Keerom (KF meningkat dari 0,0123 menjadi 0,0256) dan Kepulauan Yapen (KF meningkat dari 0,0177 menjadi 0,0369) sehingga jarak dengan Kota Jayapura sedikit berkurang. Namun pada tahun 2025, WI kembali meningkat menjadi 0,8015, melonjak dari tahun sebelumnya, yang berarti ketimpangan kembali melebar. Berdasarkan Tabel 6 tahun 2025, terlihat penyebab utama lonjakan ini adalah Kota Jayapura yang memiliki bobot penduduk sangat besar ($P_i/P = 0,3969$ atau hampir 40 persen dari total penduduk) sekaligus kemampuan fiskal tertinggi ($y_i = 0,2089$), sementara daerah dengan bobot penduduk kecil seperti Waropen ($P_i/P = 0,0338$) justru memiliki kemampuan fiskal terendah ($y_i = 0,0028$), sehingga kontribusi terhadap ketimpangan sangat besar seperti terlihat pada nilai $(y_i - \bar{Y})^2 \times (P_i/P)$ untuk Kota Jayapura sebesar 0,0041 dan untuk Waropen 0,0004.

Keunggulan Indeks Williamson dibandingkan Coefficient of Variation (CV) menjadi jelas ketika melihat bahwa meskipun CV mengalami fluktuasi penurunan yang cukup tajam dari 248,11 persen (2022) menjadi 150,29 persen (2024), WI hanya turun dari 0,8118 menjadi 0,7461, yang berarti secara relatif penurunan ketimpangan yang ditangkap oleh WI tidak sedrastis CV. Hal ini disebabkan oleh pertimbangan bobot penduduk dalam WI, di mana daerah berpenduduk kecil seperti Waropen dan Mamberamo Raya meskipun memiliki kemampuan fiskal sangat rendah, pengaruhnya terhadap ketimpangan secara agregat tidak sebesar daerah berpenduduk besar seperti Kota Jayapura. Dengan kata lain, WI lebih berhati-hati dalam menilai ketimpangan karena tidak membiarkan daerah berpenduduk kecil yang ekstrem mendominasi hasil perhitungan, sehingga argumentasi bahwa ketimpangan horizontal di Provinsi Papua berada pada kategori ekstrem sepanjang periode (WI di atas 0,74) merupakan pernyataan yang lebih robust dan dapat diandalkan dibandingkan CV.

Implikasi kebijakan dari kondisi ini adalah bahwa pemerintah pusat dalam merancang skema transfer seperti Dana Alokasi Umum (DAU) harus lebih memprioritaskan daerah dengan kemampuan fiskal rendah namun memiliki bobot penduduk besar, seperti Kepulauan Yapen dengan penduduk 120,12 ribu dan KF hanya 0,0185, karena ketimpangan yang terjadi di daerah berpenduduk besar berdampak lebih luas terhadap kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Selain itu, perhatian khusus juga perlu diberikan kepada Kota Jayapura yang justru menjadi penyumbang ketimpangan terbesar karena memiliki kemampuan fiskal jauh di atas rata-rata provinsi, sehingga kebijakan yang mendorong daerah lain untuk mengejar ketertinggalan dari Kota Jayapura menjadi lebih penting daripada sekadar menekan kemampuan fiskal Kota Jayapura itu sendiri.

3. Pembahasan

Studi ini menemukan bahwa ketimpangan fiskal vertikal (VFI) di Provinsi Papua pasca pemekaran berada pada tingkat yang sangat ekstrem, dengan nilai VFI rata-rata provinsi mencapai 0,9792 dan hampir seluruh kabupaten dan kota memiliki VFI di atas 0,90, bahkan Kabupaten Keerom dan Waropen masing-masing mencapai 0,9948 dan 0,9946. Temuan ini sejalan dengan definisi VFI dari Di Liddo, dkk (2015) yang menyatakan bahwa VFI mengukur seberapa besar ketergantungan daerah terhadap transfer dari pemerintah pusat, di mana nilai VFI yang tinggi mengindikasikan bahwa sebagian besar belanja daerah dibiayai oleh transfer dari pusat, dan kondisi Papua yang sangat timpang ini bahkan melampaui temuan Ambya (2023) di Provinsi Lampung yang mencatat kontribusi PAD masih di bawah 20 persen serta temuan Sulistyowati (2006) di Jawa Tengah yang mencatat rasio PAD hanya sekitar 7 hingga 9 persen setelah otonomi daerah, sehingga dapat disimpulkan bahwa ketergantungan fiskal di Provinsi Papua jauh lebih parah dibandingkan rata-rata nasional pada masa awal otonomi, yang mengindikasikan bahwa pemekaran wilayah justru memperdalam ketergantungan. Lebih lanjut,

rendahnya kemampuan fiskal (KF) di seluruh kabupaten dan kota Papua, di mana hanya Kota Jayapura yang memiliki KF rata-rata 19,15 persen (kategori kurang mandiri) sementara sisanya berada di bawah 10 persen bahkan Waropen hanya 0,54 persen, memperkuat argumen Miron (2016) bahwa ketimpangan fiskal adalah masalah struktural yang disebabkan bukan oleh belanja diskresioner melainkan oleh belanja mandatori yang dirancang untuk tumbuh terus melampaui pertumbuhan ekonomi, dan dalam konteks Papua ketergantungan struktural ini disebabkan oleh rendahnya basis ekonomi daerah pasca pemekaran di mana daerah otonom baru seperti Waropen, Mamberamo Raya, dan Keerom belum memiliki kapasitas fiskal yang memadai sehingga transfer dari pusat menjadi satu-satunya sumber pendapatan yang berarti, sejalan dengan temuan Ambya (2023) bahwa daerah otonom baru sering kali menciptakan beban fiskal baru karena rendahnya kapasitas awal serta temuan Solihin dan Lesatri (2010) bahwa setelah otonomi daerah ketimpangan vertikal untuk kabupaten dan kota semakin tinggi karena daerah kehilangan inisiatif dan sistem pembagian dana yang belum efisien.

Ketika berbicara tentang ketimpangan fiskal horizontal, studi ini menemukan bahwa tingkat ketimpangannya juga berada pada kategori sangat tinggi atau ekstrem, baik diukur dengan Coefficient of Variation (CV) yang mencapai 150 hingga 248 persen maupun Indeks Williamson (WI) yang berkisar antara 0,7461 hingga 0,8118 poin. Temuan ini sejalan dengan Mahamallik, dkk (2008) yang mengidentifikasi adanya "paradoks ketimpangan fiskal" di India, di mana upaya untuk mengurangi ketimpangan justru bekerja seperti bumerang karena kontradiksi antara berbagai metode transfer, dan di Papua kesenjangan kemampuan fiskal antara Kota Jayapura (KF 20,89 persen pada tahun 2025) dengan Kabupaten Waropen (KF 0,37 persen) sangat timpang yang juga mencerminkan temuan Ambya (2023) tentang disparitas tajam antara Kota Bandar Lampung dengan Kabupaten Pesisir Barat. Paradoks ketimpangan ini semakin diperkuat oleh argumen Di Liddo, dkk (2015) bahwa ketimpangan horizontal dan vertikal saling berinteraksi, di mana transfer pemerataan yang bertujuan mengurangi ketimpangan horizontal justru dapat memperbesar ketimpangan vertikal karena menciptakan moral hazard di mana daerah miskin menjadi malas meningkatkan PAD-nya, dan di Papua fenomena ini tampak pada Kabupaten Waropen yang meskipun menerima transfer sangat besar (Total Pendapatan Daerah mencapai Rp791,39 miliar pada tahun 2025), PAD-nya justru hanya Rp2,90 miliar yang berarti hampir tidak ada upaya menggali potensi pendapatan asli daerah. Interaksi antara kedua bentuk ketimpangan ini juga terlihat dari hasil perhitungan Indeks Williamson yang mencapai 0,8015 pada tahun 2025 meskipun sudah menggunakan bobot penduduk, yang menunjukkan bahwa formula Dana Alokasi Umum (DAU) yang ada belum optimal dalam mengurangi ketimpangan horizontal, sejalan dengan temuan Sriningsih dan Yasin (2009) bahwa formula DAU di Indonesia belum sepenuhnya mampu mewujudkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Di Papua kesenjangan yang sangat lebar antara Kota Jayapura yang maju dengan daerah pedalaman seperti Mamberamo Raya dan Waropen menunjukkan bahwa DAU yang bersifat block grant cenderung lebih banyak terserap untuk belanja pegawai di daerah yang sudah memiliki aparatur lebih besar sementara daerah dengan kapasitas awal sangat rendah justru kesulitan menggunakan DAU secara produktif.

Dari perspektif perilaku fiskal dan insentif politik, temuan bahwa ketimpangan fiskal vertikal yang tinggi menciptakan insentif bagi perilaku oportunistik pemerintah daerah sangat relevan dengan kondisi Papua sebagaimana dijelaskan oleh Meloni (2011) di Argentina, di mana ketika daerah sangat bergantung pada transfer pusat (VFI tinggi), biaya oportunistik menjadi murah sehingga petahana cenderung meningkatkan belanja di tahun pemilihan terutama belanja yang terlihat oleh pemilih seperti investasi infrastruktur, dan di Papua dengan hampir seluruh daerah memiliki VFI di atas 90 persen, risiko terjadinya *political budget cycles* sangat tinggi karena daerah tidak perlu khawatir tentang biaya politik dari peningkatan belanja mengingat sebagian besar dana berasal dari transfer pusat bukan dari pajak daerah sendiri. Hal ini juga sejalan dengan Boadway dan Tremblay (2005) yang secara teoritis membuktikan bahwa ketidakmampuan pemerintah pusat untuk berkomitmen pada kebijakan transfer menyebabkan *soft budget constraint*, di mana daerah tahu bahwa mereka akan selalu diselamatkan oleh transfer federal sehingga memiliki insentif untuk membelanjakan secara berlebihan, dan dalam konteks Papua fenomena ini diperparah oleh dominasi belanja pegawai dalam struktur APBD yang juga disorot oleh Ambya (2023) dan Syarifudin & Suwandi (2025), yang menunjukkan bahwa ruang fiskal untuk belanja produktif dan investasi sangat terbatas sehingga ketimpangan ekonomi antarwilayah sulit diatasi. Lebih jauh lagi, temuan studi ini juga relevan dengan argumen Miron (2016) bahwa pendekatan nilai sekarang (present value) lebih akurat dalam mengukur ketimpangan fiskal dibandingkan sekadar melihat defisit tahunan, dan meskipun penelitian ini tidak menggunakan proyeksi jangka panjang,

temuan bahwa VFI Provinsi Papua stabil di atas 97 persen selama periode 2022 hingga 2025 menunjukkan bahwa ketergantungan terhadap transfer pusat bersifat permanen dan struktural, sehingga jika proyeksi ke depan dilakukan dengan mempertimbangkan pertumbuhan belanja mandatori seperti belanja pegawai yang mendominasi APBD serta penuaan aparatur sipil negara, ketimpangan fiskal diperkirakan akan semakin membesar sebagaimana diperingatkan oleh Mester (2005) bahwa program kesehatan dan pensiun di Amerika Serikat akan menyebabkan ketimpangan fiskal yang terus membengkak setiap tahun.

Dari sisi kebijakan transfer dan desentralisasi fiskal, temuan bahwa Indeks Williamson Papua mencapai 0,8015 pada tahun 2025 memperkuat temuan DJPK Kemenkeu (2025) bahwa DAU memiliki efek terendah terhadap pertumbuhan ekonomi (hanya 0,02 persen dari simulasi peningkatan 10 persen), yang semakin mengonfirmasi perlunya rebalancing transfer ke daerah agar lebih fokus pada quality spending dan belanja produktif. Temuan ini juga mendukung argumen Edo dan Ashakah (2022) bahwa ketimpangan fiskal berkontribusi signifikan terhadap akumulasi utang luar negeri di negara-negara Afrika, dan meskipun penelitian ini tidak secara langsung mengukur utang daerah Papua, tingginya ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal mengindikasikan bahwa daerah sangat rentan terhadap guncangan fiskal, baik dari sisi pendapatan (pemotongan transfer pusat) maupun dari sisi belanja (peningkatan belanja mandatori), sehingga jika suatu saat pemerintah pusat mengurangi porsi transfer karena tekanan fiskal nasional, daerah-daerah di Papua akan mengalami krisis fiskal yang parah karena tidak memiliki PAD yang memadai untuk menutupi kekurangan, sejalan dengan peringatan Mester (2005) bahwa status quo bukanlah pilihan berkelanjutan dan penundaan penyesuaian hanya akan memperbesar biaya yang harus ditanggung generasi mendatang. Menariknya, temuan bahwa Indeks Williamson Papua (0,8015) jauh lebih tinggi dibandingkan temuan Sentari, dkk (2025) yang menyatakan bahwa Indeks Williamson Indonesia secara nasional masih mendekati angka 1 menunjukkan bahwa ketimpangan horizontal di Provinsi Papua merupakan salah satu yang terparah di Indonesia, dan Sentari, dkk (2025) justru menemukan bahwa PAD dan DAU memiliki pengaruh negatif signifikan terhadap ketimpangan antarwilayah secara nasional, artinya peningkatan PAD dan DAU secara umum mampu mengurangi ketimpangan, namun di Papua peningkatan PAD hanya terjadi di Kota Jayapura dan Kabupaten Jayapura sementara daerah lain justru stagnan atau menurun sehingga efek pemerataan dari PAD dan DAU tidak terlihat, yang mengindikasikan adanya ketimpangan kapasitas awal yang sangat ekstrem di mana daerah dengan basis ekonomi kuat mampu memanfaatkan desentralisasi fiskal secara optimal sementara daerah dengan kapasitas rendah terus tertinggal, sebagaimana juga ditemukan oleh Syarifudin dan Suwandi (2025) di Jawa Tengah bahwa kota-kota besar seperti Semarang dan Surakarta memiliki rasio kemandirian jauh lebih tinggi dibandingkan kabupaten.

Akhirnya, dari perspektif desentralisasi fiskal sebagai instrumen otonomi daerah, Pertiwi, dkk (2026) dalam systematic literature review-nya menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal di Indonesia masih berada dalam posisi dilematis, di satu sisi merupakan instrumen penting namun di sisi lain berbagai kendala struktural menyebabkan tujuan kemandirian fiskal belum tercapai, dan temuan di Provinsi Papua pasca pemekaran menjadi bukti empiris yang kuat bagi kesimpulan tersebut karena pemekaran wilayah yang seharusnya membawa pelayanan lebih dekat ke masyarakat justru menciptakan daerah-daerah otonom baru dengan kapasitas fiskal sangat rendah yang kemudian sangat tergantung pada transfer pusat, sehingga desentralisasi fiskal belum berfungsi sebagai instrumen pemerataan pembangunan. Suyanto (2017) juga menekankan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia diwujudkan dalam bentuk dana perimbangan yang dimaksudkan untuk memberdayakan perekonomian daerah dan menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, namun studi ini membuktikan bahwa di Papua keadilan dan pemerataan tersebut belum tercapai karena formula transfer yang ada belum mampu mengoreksi ketimpangan horizontal yang ekstrem.

Dengan demikian, berdasarkan seluruh perbandingan dengan kajian teoritis dan empiris, dapat dikatakan bahwa diperlukan reorientasi kebijakan desentralisasi fiskal yang tidak hanya menekankan pada besaran transfer, tetapi juga pada penguatan kapasitas fiskal dan kelembagaan daerah, peningkatan akuntabilitas, serta reformulasi mekanisme transfer yang lebih berbasis kinerja dan kebutuhan riil daerah, karena tanpa reformasi mendasar tersebut ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal di Provinsi Papua pasca pemekaran akan terus berlanjut dan bahkan berpotensi semakin melebar di masa depan.

PENUTUP

1. Kesimpulan

Studi ini menyimpulkan bahwa ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal di Provinsi Papua pasca pemekaran tahun 2022 berada pada tingkat yang sangat ekstrem. Ketimpangan vertikal tercermin dari nilai VFI Provinsi Papua yang mencapai rata-rata 0,9792 dan hampir seluruh kabupaten/kota memiliki VFI di atas 0,90, bahkan Keerom dan Waropen mencapai 0,9948 dan 0,9946, yang berarti kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap total pendapatan daerah hanya sekitar 0,5 hingga 2 persen sehingga ketergantungan terhadap transfer pusat hampir mutlak dan tidak ada satu pun daerah yang mandiri secara fiskal. Ketimpangan horizontal juga sangat tinggi dengan nilai Coefficient of Variation tidak pernah di bawah 150 persen dan Indeks Williamson berkisar antara 0,7461 hingga 0,8118, jauh melampaui batas ketimpangan sangat tinggi, di mana kesenjangan kemampuan fiskal antar daerah sangat timpang dengan Kota Jayapura (KF 20,89 persen) jauh di atas daerah lain seperti Waropen (KF hanya 0,37 persen). Tren ketimpangan menunjukkan fluktuasi tidak konsisten, menurun dari 2022 ke 2024 namun kembali meningkat pada 2025, mengindikasikan bahwa perbaikan yang terjadi bersifat sementara.

Rendahnya kemampuan fiskal dan tingginya ketimpangan ini membuktikan bahwa pemekaran wilayah justru menciptakan daerah otonom baru dengan kapasitas fiskal sangat rendah yang kemudian sangat bergantung pada transfer pusat, sehingga desentralisasi fiskal belum berfungsi sebagai instrumen pemerataan dan kemandirian daerah. Oleh karena itu, diperlukan intervensi kebijakan berupa reformulasi formula Dana Alokasi Umum yang lebih berpihak pada daerah berkapasitas rendah namun berpenduduk tidak terlalu kecil, penguatan kapasitas fiskal dan kelembagaan daerah otonom baru, pengawasan agar transfer tidak terserap dominan pada belanja pegawai, serta penciptaan insentif bagi daerah untuk menggali Pendapatan Asli Daerah, karena tanpa reformasi mendasar tersebut ketimpangan fiskal akan terus berlanjut dan tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat sulit tercapai.

2. Saran-Saran

Bagi penelitian lanjutan disarankan menggunakan metode ekonometrika untuk menguji pengaruh ketimpangan fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi, kemiskinan atau pendapatan, serta memperluas cakupan waktu dan wilayah dengan membandingkan antarprovinsi atau menggunakan pendekatan nilai sekarang untuk mengukur keberlanjutan fiskal jangka panjang melalui proyeksi belanja mandatori dan potensi PAD. Selain itu juga disarankan untuk menguji interaksi antara ketimpangan vertikal (VFI) dan horizontal (HFI) terhadap perilaku fiskal oportunistik di tahun pemilihan, serta menggunakan metode kualitatif untuk memahami faktor kelembagaan dan politik penyebab rendahnya upaya peningkatan PAD di daerah otonom baru, sehingga dapat dirumuskan model teoritis yang lebih komprehensif tentang determinan ketimpangan fiskal dalam konteks pemekaran wilayah.

Untuk saran yang bersifat praktis, agar pemerintah daerah menyusun strategi peningkatan Pendapatan Asli Daerah berbasis potensi lokal masing-masing, seperti optimalisasi pajak dan retribusi daerah serta pengembangan sektor unggulan di bidang pertanian, perikanan, pariwisata, atau perdagangan, mengingat hampir seluruh daerah masih sangat tergantung pada transfer pusat. Pemerintah daerah juga perlu melakukan reformasi struktur belanja dengan mengurangi dominasi belanja pegawai yang bersifat konsumtif dan mengalihkannya ke belanja modal serta belanja publik yang produktif seperti infrastruktur dasar, pendidikan, dan kesehatan, karena belanja produktif mampu mendorong pertumbuhan ekonomi jangka panjang yang pada gilirannya akan memperluas basis PAD. Selain itu, pemerintah daerah disarankan untuk meningkatkan kapasitas aparatur pengelola keuangan daerah melalui pelatihan teknis dan digitalisasi administrasi pendapatan, serta memperkuat akuntabilitas dan transparansi pengelolaan anggaran agar dana transfer dari pusat dapat digunakan secara efisien dan tepat sasaran, sehingga kemandirian fiskal daerah dapat tercapai secara bertahap dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambya. (2023). *Ekonomi Keuangan Daerah (Edisi Revisi)*. CV. Anugrah Utama Raharja (AURA Publishing).
- Boadway, R., & Tremblay, J. F. (2005). *A Theory of Vertical Fiscal Imbalance (IFIR Working Paper No. 2006-04)*. Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, University of Kentucky.
- DJPK Kemenkeu RI. (2025). *Laporan Perkembangan Ekonomi dan Fiskal Daerah (LPEFD) Edisi XLIX, September 2025*. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK), Kementerian Keuangan RI, Jakarta.
- Di Liddo, G., Longobardi, E., & Porcelli, F. (2015). *Fiscal imbalance and fiscal performance of local governments: empirical evidence from Italian municipalities*. University of Salento, University of Bari, University of Warwick.
- Edo, S., & Ashakah, F. (2022). *Fiscal imbalance, financial development and external debt accumulation in selected African countries*. *International Journal of Monetary Economics and Finance*, 15(6), 542-566.
- Hamid, E. S. (2003). *Ketimpangan Fiskal Vertikal dan Formula Alternatif Dana Alokasi Umum (DAU)*. [Disertasi Doktor, Program Studi Ilmu Ekonomi, Universitas Gadjah Mada].
- Jackson, H., Matier, C., & Wu, L. (2001). *Analysing Vertical Fiscal Imbalance in a Framework of Fiscal Sustainability (Department of Finance Working Paper 2001-23)*. Department of Finance Canada.
- Kowalik, P. (2016). *Measurement of Vertical Fiscal Imbalance in Germany*. *Argumenta Oeconomica*, 2(37), 131-146.
- Mahamallik, M., Sahu, P., & Mahapatra, S. (2008). *The Paradox of Fiscal Imbalances in India*. Department of Economics, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.
- Mao, L. (2025). *Fiscal vertical imbalance and income inequality: A threshold effect analysis based on government expenditure*. *PLOS ONE*, 20(1), e0317537.
- Meloni, O. (2011). *Evidence of Political Budget Cycles from cross-countries studies*. MPRA Paper No. 50694.
- Mester, L. J. (2005). *Fiscal Imbalance: Problems, Solutions, and Implications (A Summary of the 2005 Philadelphia Fed Policy Forum)*. Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Miron, J. (2016). *U.S. Fiscal Imbalance*. Cato Institute.
- Pertiwi, H., Yenni, M. I., & Rusmini, A. (2026). *Desentralisasi Fiskal sebagai Instrumen Otonomi Daerah di Indonesia: Systematic Literature Review*. *Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)*, 4(4), 10365-10371.
- Sentari, A. N., Santoso, E., Jumiati, A., Wilantari, R. N., Viphindartin, S., Fatah, A., & Suparman. (2025). *Analisis Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Ketimpangan Antarwilayah di Indonesia*. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Pembangunan (JPWP)*, 3(1), 34-44.
- Solihin, A., & Lesatri, N. A. (2010). *Analisis Ketimpangan Fiskal di Indonesia Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah*. *Jurnal Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga*.
- Sriningsih, S., & Yasin, M. (2009). *Dampak Dana Alokasi Umum (DAU) Terhadap Pemerataan Fiskal Kabupaten/Kota di Nusa Tenggara Barat*. *Majalah Ekonomi*, XIX(2), 148-163.
- Sulistyowati. (2006). *Analisis Ketimpangan Fiskal Vertikal Kabupaten dan Kota di Jawa Tengah Sebelum dan Sesudah Otonomi [Tesis, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro]*.
- Suyanto. (2017). *Kajian Ketimpangan Fiskal (Fiscal Imbalance) dan Kebijakan Desentralisasi Fiskal pada Daerah Otonom*. *Develop (Jurnal Program Studi Ekonomi Pembangunan)*, 1(1), 29-51.
- Syarifudin, A., & Suwandi, E. D. (2025). *Ketimpangan Fiskal Pasca UU HKPD: Analisis PDRD, Kemandirian, Dan Pola Belanja Kabupaten/Kota Di Jawa Tengah*. *Jurnal Akuntansi dan Ekonomi*. Seminar Nasional Teknologi Informasi dan Bisnis (SENATIB) 2025, Fakultas Ilmu Komputer, Universitas Duta Bangsa Surakarta.